



ACÓRDÃO N.º 3/03-RO

SUMÁRIO

1. O disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 7.º da Lei n.º 16-A/02, de 31 de Maio tem natureza imperativa e estabelece uma proibição para as autarquias de contraírem empréstimos que aumentem o seu endividamento líquido durante o ano de 2002;
2. O citado art.º 7.º reporta-se à dívida financeira municipal, que é a que resulta do recurso ao crédito público nela se não incluindo, portanto, as dívidas a fornecedores e a empreiteiros;
3. Para efeitos da al. a) do n.º 1 do citado art.º 7.º, o endividamento líquido anual corresponde ao montante em dívida no início do ano, acrescido das emissões e/ou contracções de empréstimos ocorridas durante o ano, e deduzido das amortizações efectuadas ou a efectuar durante esse mesmo ano.

Conselheiro Relator: Lídio de Magalhães



ACÓRDÃO Nº 3 /2003-JAN.28-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 23/02

(Processo nº 1508/2002)

ACÓRDÃO

Vem o presente recurso interposto da decisão que recusou o visto ao contrato de abertura de crédito celebrado entre o Município de Alcácer do Sal e a Caixa de Geral de Depósitos, até ao montante de 1 200 000 € (Acórdão n.º 71/02, proferido no Procº n.º 1508/02).

A aludida recusa de visto fundamentou-se em ter considerado haver violação do disposto no art.º 7º, n.º 1, al. a) da lei n.º 16-A/2002, a qual, de acordo com as regras gerais, entrou em vigor em 5/6/02 daquele ano, sendo que apenas em 7, ou seja, dois dias depois, foi comunicada à Caixa Geral de Depósitos a anuência da autarquia à proposta que a instituição bancária anteriormente formulada.

A entidade recorrente alega, no entanto, não ser assim.



Tribunal de Contas

Entende a autarquia, em suma, que, tendo a Assembleia Municipal aprovado em 4 de Junho a contracção do empréstimo e tendo, no mesmo dia, a Câmara Municipal deliberado aceitar as cláusulas contratuais, é esta a data a ter em conta.

O ofício de 7 de Junho seria, assim, uma operação material e procedimental, não cabendo, em relação a ele, formular quaisquer juízos de legalidade.

Sobre o recurso pronunciou-se o Exmo. Procurador Geral Adjunto, sustentando a sua improcedência.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.

A matéria de facto relevante é a seguinte:

1. Em reunião ordinária de 8/5/2002, a Câmara Municipal de Alcácer do Sal, tendo apreciado a respectiva situação financeira, deliberou a consulta ao mercado tendo em vista a contratação de dois empréstimos, um dos quais o presente, destinado a saneamento financeiro;
2. Em 3/6/2002, em reunião extraordinária da Câmara foi deliberado aprovar a proposta contida na Informação n.º 21/DAF/2002 (ou seja, optar pela contratação com a Caixa Geral de Depósitos) e submetê-la a sessão da Assembleia Municipal;



Tribunal de Contas

3. Este órgão, em 4/6/2002, aprovou por maioria a proposta oriunda da Câmara Municipal;
4. Ainda em 4/6/2002, a Câmara Municipal deliberou aceitar as cláusulas contratuais do empréstimo que entretanto lhe foram remetidas pela Caixa Geral de Depósitos;
5. Em 7/6/2002, pelo ofício n.º DAF-67, a Câmara Municipal comunica àquela entidade bancária a aprovação das referidas cláusulas contratuais.

O essencial da argumentação da entidade recorrente radica, fundamentalmente no seguinte:

- A supra citada deliberação de 4/6/2002, que decidiu aceitar as cláusulas contratuais do empréstimo é um acto administrativo externo, por se projectar na esfera jurídica de outros sujeitos, é uma deliberação pública e goza da presunção de legalidade.
- A autarquia contrai o empréstimo, “fazendo a dívida”, no momento em que é deliberada a aceitação das cláusulas contratuais propostas pela Caixa Geral de Depósitos, sendo que a própria proposta contratual desta entidade bancária é também irrevogável “a partir do momento em que foi recebida pela recorrente, nos termos do n.º 1 do artº 230º do Código Civil”.



Tribunal de Contas

- A validade do empréstimo “deve ser aferida em função do acto administrativo irrevogável que deliberou aceitar as condições do empréstimo, também elas irrevogáveis”.

Desta argumentação, que sumariamente se expôs, parte o recorrente para as seguintes conclusões:

- "1. O Município contraiu o empréstimo em 4 de Junho de 2002.
2. Nesta data aceitou, de forma pública e irrevogável, as condições do empréstimo, também elas irrevogáveis.
3. O ofício de 7 de Junho consiste numa mera operação material e procedimental da Administração, não sendo susceptível de juízos de validade ou legalidade”.

De acordo com o artº 65º, n.º 1, do Dec-Lei n.º 48953, de 5/4/69, os actos e contratos realizados pela Caixa Geral de Depósitos podem ser titulados por documento particular ou simples troca de correspondência, salvo tratando-se de actos sujeitos a registo (cfr., também, artº 9º, n.º 2, al. a) do Dec-Lei n.º 287/93, de 20/8).

Esta exigência de forma mínima consta logo no ponto I da proposta – “O contrato será formalizado por troca de correspondência (...)” – e, com base nela, o ponto III – 1 – a) da mesma proposta, exige do mutuário “ofício de aceitação das cláusulas contratuais, transcrevendo-as expressa e integralmente, assinado por



Tribunal de Contas

quem obrigue o Município, podendo, porém, aquele ser substituído por ofício de onde conste o acordo expresso do teor das referidas cláusulas (...).”

Tal ofício foi, como já se referiu, enviado à instituição bancária em 7/6, sob a referência DAF n.º 67.

Como é sabido, é elemento essencial dos contratos a declaração de vontade. Sem vontade declarada não há contrato, salvas as exceções da lei. Por exemplo as que resultam nos termos do artº 234º do Código Civil: “Quando a proposta, a própria natureza ou circunstância do negócio ou os usos tornem dispensável a declaração de aceitação, tem-se o contrato por concluído logo que a conduta da outra parte mostre a intenção de aceitar a proposta”.

Em regra, portanto, não basta haver vontade de contratar, devendo ser emitida, em termos de ser recebida, a respectiva declaração negocial (cfr. art.º 224º do mesmo Código).

Dispõe ainda o artº 220º do Código Civil que a declaração negocial que careça de forma legal é nula, quando outra sanção não esteja prevista.

Das disposições da lei geral (de que omitimos outras, por brevidade), da legislação privativa da entidade bancária e do clausulado da proposta resulta,



Tribunal de Contas

portanto, sem qualquer sombra de dúvida a necessidade de comunicação escrita para a compleitude contratual. E tal comunicação foi efectivamente feita pelo já aludido ofício.

Portanto, ainda que pudéssemos subscrever tudo quanto se diz no recurso acerca da caracterização do acto administrativo corporizado na deliberação da Câmara Municipal de 4/6, ficava a faltar, para o encontro de vontades que caracteriza este contrato, a declaração.

Isto é, haveria a vontade negocial – o acto administrativo adoptado pela Câmara Municipal na deliberação em 4/6 (no sentido de aceitar “expressamente as cláusulas contratuais insertas na anexa comunicação n.º 1977/02-DCP, de 4 de Junho da Caixa Geral de Depósitos”, adoptada por maioria, com duas abstenções) – mas ficaria faltando a declaração negocial.

E não é seguro – nem vem alegado – que a eventual publicidade resultante do disposto no artº 91º da Lei n.º 169/99, fosse de molde a propiciar o conhecimento da entidade bancária em relação à aceitação das cláusulas contratuais.

O ofício subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal não é, portanto, uma mera comunicação burocrática dando a conhecer a alguém que três dias antes havia sido celebrado um contrato, caso em que teríamos efectivamente um simples acto material exterior ao contrato.



Tribunal de Contas

Aqui estamos verdadeiramente perante a declaração negocial a qual, só foi produzida (nos termos que a própria proposta exigia) em 7/6/2002, pelo que o contrato se concluiu nesta data e não em qualquer outra, designadamente a da deliberação camarária.

Assim, a celebração do presente contrato, – sendo posterior à entrada em vigor da Lei n.º 16-A/2002, e não estando alegado, e demonstrado, que tal contrato não aumentasse o endividamento líquido ou que se destinasse a quaisquer investimentos previstos na alínea c) do artº 7º da referida Lei – viola claramente a alínea a) do mesmo artigo.

A norma contida em tal alínea é uma norma financeira pelo que a sua violação constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea b) do n.º 3 do artº 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Não há, assim, no recurso ora em apreciação, algo que possa pôr em crise o que se decidiu no acórdão recorrido.

Termos em que se declara improcedente o recurso e se confirma a recusa do visto ao referido contrato.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, 28 de Janeiro de 2003.



Tribunal de Contas

(RELATOR: Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Almeida)

(O Procurador-Geral Adjunto)